



603 2008-1

**Arrêt du 25 septembre 2008**

**III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE**

PARTIES

**X.**, à Barberêche, **recourante**, représentée par Me Jacques Meyer, avocat,  
bd de Pérolles 12, case postale 720, 1701 Fribourg,

contre

**DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES**, rte des  
Cliniques 17, case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

OBJET

Santé / eau potable

Recours du 3 janvier 2008 contre la décision du 21 décembre 2007

## **c o n s i d é r a n t e n f a i t**

A. X. est propriétaire de sources avec captages, réservoir et conduites, constituées en un droit distinct et permanent, inscrit comme art. ... du registre foncier (RF) de la Commune de Barberêche. Ce droit distinct et permanent est grevé de neuf servitudes foncières de "droit d'eau".

En outre, sur la base d'un accord avec la Commune de Barberêche, X. alimente en eau potable douze habitations qu'il incombe normalement à la commune de desservir. Elle alimente aussi quatre autres bien-fonds au bénéfice d'abonnements privés conclus auprès d'elle. Enfin, il est également prévu que le réseau X. alimente les habitations futures des deux périmètres en développement désignés SAD 1 et SAD 2.

B. Le 12 et le 13 juillet 2007, le réseau d'eau potable de X. a fait l'objet de plusieurs prélèvements à différents endroits. Les analyses réalisées par le Laboratoire cantonal ont démontré que certains échantillons d'eau ne répondaient pas aux exigences d'une eau potable et la présence d'*Escherichia coli*, germe d'origine fécale, a même été décelée.

Par décision du 19 juillet 2007, le Laboratoire cantonal a ordonné les mesures suivantes:

- X. doit assurer une désinfection continue de toute l'eau distribuée dans le réseau X. Une teneur en chlore libre comprise entre 0,05 mg/l et 0,1 mg/l doit être mesurée en permanence dans l'eau du réseau;
- X. doit procéder deux fois par jour – matin et fin d'après-midi – à des mesures de chlore en 3 points (extrémités) du réseau. Si les valeurs mesurées ne sont pas comprises dans les valeurs précitées, elle doit prendre sans délai les mesures adéquates pour corriger la teneur en chlore libre;
- X. doit communiquer au Laboratoire cantonal, une fois par semaine, les résultats de toutes les mesures de chlore libre effectuées.

C. Le 25 juillet 2007, X. a déposé une opposition contre cette décision. Elle a allégué en substance que l'exigence d'une répartition quasi uniforme du chlore dans l'ensemble du réseau apparaissait irréaliste et était en contradiction avec l'état de la technique.

Par décision du 31 juillet 2007, le Laboratoire cantonal a rejeté l'opposition et a confirmé sa décision du 19 juillet 2007.

D. Par mémoire du 13 août 2007, X. a recouru contre cette décision auprès de la Direction de la santé et des affaires sociales (ci-après: DSAS), concluant à ce que la décision du 31 juillet 2007 soit annulée dans la mesure où elle porte sur les parties du réseau de distribution d'eau servant exclusivement au prélèvement d'eau par les titulaires de droits d'eau inscrits à charge de l'art. ... RF. Elle a expliqué qu'elle renonçait à recourir contre la totalité de la décision, puisqu'elle entendait procéder, à bref délai, au débranchement du réseau de détail communal alimentant les douze raccordements qu'il incombait à la commune de desservir. En ce qui concerne les neuf titulaires de droits d'eau, elle a fait valoir que la législation sur les denrées alimentaires ne s'appliquait pas, puisqu'il s'agissait, dans leur cas, d'un usage personnel lié à une servitude foncière, et non d'une distribution d'eau.

E. Par décision du 21 décembre 2007, la DSAS a rejeté le recours de X. Elle a tout d'abord relevé que, même si le droit d'eau ne revêtait pas la forme d'une charge foncière, il pouvait sans autre rester de nature obligatoire et personnelle. Elle a souligné que la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0) ne faisait aucune distinction entre les différents rapports juridiques fondant la distribution d'eau potable, mais que les critères retenus par le législateur pour son application étaient des critères de fait, comme la fabrication, le traitement, l'entreposage ou la distribution effective de denrées alimentaires. Elle a en outre constaté que la recourante était propriétaire de sources avec captages, réservoir et conduites et qu'elle approvisionnait des tiers en eau potable. Elle en a conclu que la LDAI était applicable dans le cas d'espèce et que les mesures ordonnées étaient justifiées, puisque ces dernières visaient directement la protection de la santé des consommateurs, qui constitue justement le but de la LDAI.

F. Le 3 janvier 2008, X. a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision querellée et à l'annulation de la décision du Laboratoire cantonal du 31 juillet 2007 dans la mesure où elle porte sur les parties du réseau de distribution d'eau servant exclusivement au prélèvement d'eau par les titulaires de droits d'eau inscrits à charge de l'art. ... RF, sauf pour ses propres locataires. A l'appui de ses conclusions, elle allègue que la LDAI ne s'applique qu'à des interventions (préparation, traitement, stockage, transport, etc.) sur des denrées alimentaires ou objets usuels destinés à être distribués à des utilisateurs qui revêtent la qualité de consommateurs. Dans le cas d'espèce, elle constate que les droits d'eau ont été constitués sous la forme de servitudes foncières, qui, par nature, ne peuvent avoir pour objet une obligation de faire, sinon à titre accessoire. De plus, les actes constitutifs ne contiennent aucun devoir, même de nature purement obligationnelle, de fournir ou de livrer de l'eau à l'égard du propriétaire de l'immeuble servant. Elle en déduit qu'elle ne peut être considérée comme un fournisseur et que les ayants droit ne sont pas des consommateurs au sens juridique, de sorte que la LDAI ne s'applique pas. De l'avis de la recourante, les ayants droit se procurant de l'eau potable sans recourir aux services ou aux prestations d'un fournisseur, ils doivent veiller eux-mêmes à la qualité du liquide qu'ils utilisent.

Le 11 février 2008, la recourante a versé l'avance de frais requise.

G. Le Laboratoire cantonal ayant été transféré à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le dossier a été remis à cette dernière qui a déposé ses observations le 12 février 2008. Elle conclut, sous suite de frais, au rejet du recours. Elle rappelle qu'aux termes de l'art. 2 al. 1 let. a LDAI, cette loi s'applique à la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport et à la distribution des denrées alimentaires et des objets usuels et que la recourante remplit plusieurs de ces critères, de sorte que la LDAI s'applique. Elle relève en outre que la recourante ne peut pas se prévaloir de l'exception prévue à l'art. 2 al. 4 let. a LDAI relative à l'usage personnel des denrées alimentaires pour fonder une inapplicabilité de la LDAI.

## **e n d r o i t**

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, par renvoi de l'art. 24 al. 1 de la loi sur l'eau potable (LEP; RSF 821.32.1) et de l'art. 12 de la loi sur la sécurité alimentaire (RSF 821.30.1) qui est

entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et qui a abrogé la loi d'application de la LDAI. En outre, l'avance de frais a été déposée dans le terme fixé (art. 128 CPJA).

Partant, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites.

2. a) En vertu de l'art. 2 al. 1 let. a LDAI, la LDAI s'applique à la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport et à la distribution des denrées alimentaires et des objets usuels. Selon l'art. 4 al. 1 let. p de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUIs, RS 817.02), l'eau potable est une denrée alimentaire.

Conformément à l'art. 1 LEP, la LEP s'applique à l'eau potable livrée à des tiers à titre onéreux ou gratuit (let. a), aux ouvrages de captage, de traitement, de conditionnement, de transport, de stockage ou de distribution d'eau potable (let. b) et aux appareils, installations et procédés de traitement ou de conditionnement de l'eau potable à l'intérieur de bâtiments (let. c). L'art. 2 LEP précise que l'eau potable distribuée par des réseaux publics de distribution, par des sociétés, par des particuliers doit répondre aux exigences de la législation fédérale en matière de police sur les denrées alimentaires et de divers objets usuels.

b) Dans le cas particulier, la Cour de céans constate que la recourante est propriétaire de sources avec captages, réservoir et conduites formant un réseau de distribution d'eau potable. Cette eau potable est utilisée par la propriétaire pour son usage personnel, mais elle est également distribuée à diverses personnes: aux abonnés privés de la propriétaire, aux ayants droit et à douze habitations du réseau communal. Si l'eau distribuée par le réseau de la recourante n'était pas de l'eau potable, un tel réseau n'aurait pas été mis en place et la commune n'y aurait pas branché son réseau communal.

Ainsi, dans la mesure où, dans les faits, la recourante est propriétaire d'un réseau d'eau potable qui est distribuée à des tiers, il est manifeste que tant la LDAI que la LEP s'appliquent eu égard aux dispositions légales précitées. De plus, puisque la recourante entrepose et distribue une denrée alimentaire, elle doit veiller, conformément à l'art. 15 LDAI, à ce que celle-ci ne puisse pas être altérée par des substances pouvant mettre la santé en danger ou altérée d'une quelconque autre manière. Elle est ainsi responsable de la qualité de l'eau potable de son réseau.

c) Les développements juridiques de la recourante au sujet de la notion de consommateur, des servitudes ou charges foncières et des rapports liant la recourante avec les ayants droit sont absolument sans pertinence dans le cas d'espèce. En effet, peu importe la base juridique qui lie les différents intervenants ou l'existence d'une obligation de livrer; ce qui est déterminant et qui justifie l'application de la LDAI et de la LEP, c'est que de l'eau potable provient du captage de la recourante, est transportée dans le réseau et est utilisée par des tiers à des fins de consommation.

d) La recourante invoque certes l'art. 2 al. 4 let. a LDAI pour justifier l'inapplicabilité de la LDAI. Cet article prévoit que la LDAI ne s'applique pas aux denrées alimentaires et objets usuels destinés à l'usage personnel. Cette disposition n'est d'aucun secours pour la recourante, puisque, justement, il a été établi que l'eau potable de son réseau ne servait pas seulement à son usage personnel, mais qu'elle était distribuée à des tiers.

3. L'application de la LDAI et de la LEP étant démontrée, il faut en outre constater que le Laboratoire cantonal est habilité à prendre des mesures afin de protéger la santé des consommateurs.

En effet, le contrôle des denrées alimentaires par les organes de contrôle est prévu à l'art. 24 LDAI et l'art. 28 LDAI permet à ceux-ci de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé. Au niveau cantonal, conformément à l'art. 17 LEP, le Laboratoire cantonal est compétent pour procéder aux analyses chimiques et bactériologiques de l'eau potable. L'art. 18 LEP prévoit qu'il communique le résultat des analyses aux intéressés et au conseil communal (al. 1) et que, s'il le juge nécessaire, il prescrit les mesures à prendre (al. 2), comme en l'espèce.

4. a) Au vu des considérations qui précèdent, le recours est mal fondé et doit être rejeté.

302.4